

**Universidade Federal de Santa Catarina  
Curso de Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental**

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

**Aline Hetterich**

**FLORIANÓPOLIS, (SC)  
JULHO/2012**



**Universidade Federal de Santa Catarina  
Curso de Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental**

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

**Aline Hetterich**

**Trabalho apresentado à Universidade  
Federal de Santa Catarina para Conclusão  
do Curso de Graduação em Engenharia  
Sanitária e Ambiental.**

**Orientador  
Guilherme Farias Cunha**

**FLORIANÓPOLIS, (SC)  
JULHO/2012**



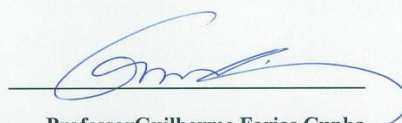
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL**

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

**ALINE HETTERICH**

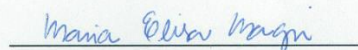
**Trabalho submetido à Banca Examinadora como parte dos requisitos para Conclusão do Curso de Graduação em Engenharia Sanitária e Ambiental–TCC II.**

**BANCA EXAMINADORA:**



**Professor Guilherme Farias Cunha**

**(Orientador)**



**Doutoranda Maria Elisa Magri**

**(Membro da Banca)**



**Msc. Fabiana Jacomet**

**(Membro da Banca)**

**FLORIANÓPOLIS, (SC)**

**AGOSTO/2012**



## **RESUMO**

A temática central do presente trabalho gira em torno da participação e do controle social na gestão do saneamento básico. Mais especificamente, o foco da pesquisa está no âmbito das questões relativas aos mecanismos de participação e controle social atualmente empregados na gestão do saneamento básico no município de Florianópolis, tendo como objetivo principal identificar os principais mecanismos de incorporados atualmente nos processos de gestão do saneamento básico no município de Florianópolis. Para tanto, busca-se examinar a política municipal de saneamento ambiental no âmbito das disposições sobre participação e controle social, analisar o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico enquanto instrumento para a gestão do saneamento básico nas questões relativas à participação e ao controle social e descrever a composição do Conselho Municipal de Saneamento Básico do município de Florianópolis. De acordo com as debate levantado, fica evidente a importância da participação e do controle social nos processos de gestão do saneamento básico. Em particular, o Município de Florianópolis demonstra engajamento para convergir aos dispostos da Política Nacional do Saneamento Básico, no sentido da construção e do aperfeiçoamento dos mecanismos que possibilitam o envolvimento da população junto aos processos de gestão do saneamento básico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação; Controle social; Gestão; Saneamento Básico; Florianópolis; Plano Municipal de Saneamento Básico.





## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	
1.1.	Justificativa	12
1.2.	Hipótese	13
2.	OBJETIVOS	
2.1.	Objetivo Geral	15
2.2.	Objetivos específicos	15
3.	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	
3.1.	Saneamento Básico	17
3.2.	Política Nacional do Saneamento Básico	18
3.3.	Participação e Controle Social	19
3.3.1.	<i>Conselhos de saneamento básico</i>	20
3.3.2.	<i>Audiências públicas</i>	21
4.	METODOLOGIA	
4.1.	Caracterização da área de estudo	25
4.2.	Procedimentos de coleta de dados	28
5.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	
5.1.	Política municipal de saneamento ambiental	31
5.2.	Plano municipal integrado de saneamento básico	32
5.2.1.	<i>Audiências públicas</i>	34
5.3.	Conselho municipal de saneamento básico	35
6.	CONCLUSÃO	
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	
5.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	



## 1. INTRODUÇÃO

A problemática socioambiental vem se tornando foco de preocupação mundial crescente desde a década de 1970, quando a realização da Conferência de Estocolmo (1972) apresentou resultados alarmantes sobre a situação de degradação dos ecossistemas no planeta. De lá para cá, foram inúmeros os relatórios, dossiês, investigações, etc, que conferiram, cada vez mais, relevância e urgência aos processos de planejamento para o enfrentamento da crise socioambiental. Passados 40 anos desde os primeiros sinais concretos de enfraquecimento da Biosfera, único sistema conhecido capaz de fornecer as condições essenciais para a vida do homem, ainda não é possível reconhecer um avanço significativo na atuação humana para o combate dos desequilíbrios planetários. Surpreendentemente, os entraves sociais e políticos são maiores do que os tecnológicos e ecológicos (SACHS, 1993).

Nas áreas urbanas, a ausência dos serviços de saneamento é o principal agravante da degradação ambiental. Essa problemática, entretanto, não pode ser entendida como um fenômeno isolado, ela se insere no nefasto quadro das desigualdades sociais, principalmente nos países em desenvolvimento. Nota-se que, no caso brasileiro, a força de inércia do viés economicista das políticas de desenvolvimento e a fragmentação crônica dos sistemas de planejamento e gestão corroboram para que o modelo de desenvolvimento descentralizado do sistema de gestão ambiental, conforme prescrito pela legislação vigente continue enfrentando inúmeros desafios.

Dentre os obstáculos a serem superados, a nova representação dos rumos possíveis da política ambiental brasileira e dos seus desdobramentos relacionados ao funcionamento de sistemas compartilhados de gestão pública, pressupõe mudanças substanciais nos dispositivos em curso de promoção do *empoderamento*<sup>1</sup> dos segmentos excluídos da população. Além disso, os setores governamental, empresarial e não-governamental não têm apresentado clareza em relação ao campo próprio de atividade e responsabilidade de cada setor, demonstrando que os processos de gestão participativa e integrada dos recursos naturais, encontram-se ainda em fase embrionária (VIEIRA, *et al*, 2005).

Mesmo apesar do impulso proporcionado a partir realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), a um “*desenvolvimento territorial sustentável*”, definido como modalidade de planejamento e gestão preventiva e pró-ativa, permanece o distanciamento entre o conceito de desenvolvimento integrado às noções de sistemas sociais e de sistemas ecológicos. Soma-se a este cenário, a ausência de uma tradição de valorização dos recursos específicos de cada território (VIEIRA, *et al*, 2005).

Nesse contexto, a problemática relativa ao saneamento descortina as conseqüências de um estilo de desenvolvimento discriminatório e degradador por natureza.

O Brasil, desde o decreto da Lei Nº 11.445/2007 que institui a Política Nacional do Saneamento Básico, encontra-se em um momento decisivo que ditará o futuro do saneamento no país. Tal lei, em seu artigo nº 19, determina que o planejamento da prestação de serviços públicos de saneamento básico deverá observar um plano que abranja, no mínimo, cinco componentes fundamentais: i) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida; ii) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização; iii) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas; iv) ações para emergências e contingências; v) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. Vale ressaltar que esse plano deve ser construído por cada titular, referindo-se neste caso aos municípios. A mesma lei traz como fundamento o

---

<sup>1</sup> Processo por meio dos quais as pessoas, as organizações e as comunidades adquirem a capacidade de participar ativamente dos processos decisórios no campo do planejamento (VIEIRA *et al*, 2005).

controle social da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e o define como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Atualmente, as cidades brasileiras estão construindo seus planos municipais de saneamento básico de acordo com as disposições da lei 11.445/2007. A cidade de Florianópolis, capital catarinense, teve a construção de seu plano concluída no ano de 2010, gerando o documento intitulado “Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico”. O trabalho propriamente dito foi executado por uma empresa de direito privado, por meio de um contrato de prestação de serviço à prefeitura de Florianópolis.

De acordo com o diagnóstico apresentado (FLORIANÓPOLIS, 2012), conclui-se que a cidade possui um grande déficit no âmbito da coleta de esgoto sanitário. Apenas 44,92% da população residente é atendida por serviços públicos de coleta de efluentes. A outra parcela da população não possui acesso a este tipo de serviço, obrigando-se então a optar por soluções individuais. O problema se agrava quando a região analisada é o sul da ilha de Florianópolis. As comunidades pertencentes a esta localidade não são atendidas por este tipo de serviço.

Como medida urgente para reverter este quadro, algumas obras de infra-estrutura estão sendo realizadas pela concessionária responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto na capital (CASAN). Entretanto, o modelo adotado para a disposição final dos efluentes tem gerado uma série de repercussões. Se, por um lado, as obras estão sendo executadas sem consulta pública, por outro, as representações sociais da região estão reivindicando a paralisação do processo até que o assunto possa ser discutido com a participação social. Dentre os movimentos sociais que estão à frente do impasse, destaca-se o Movimento Saneamento Alternativo (MOSAL), que, além de questionar a efetividade do sistema que está sendo instalado, apresenta outro modelo para solucionar tais problemas, baseado nas premissas do saneamento descentralizado.

Em resumo, é possível constatar um cenário crítico no que se refere à gestão do saneamento básico em Florianópolis. Por um lado tem-se a situação atual dos distritos do sul da ilha de Florianópolis com a completa ausência de um sistema público para a coleta, tratamento de disposição final dos efluentes domésticos gerados. Por outro, observa-se o conflito entre as reivindicações das comunidades para a resolução do problema frente o projeto apresentado pela CASAN.

Com base na situação problema apresentada, tem-se como temática central do trabalho a participação e o controle social na gestão do saneamento básico, de modo que o objetivo geral da pesquisa é identificar os principais mecanismos de participação e controle social incorporados atualmente nos processos de gestão do saneamento básico no município de Florianópolis.

### **1.1. Justificativa**

Controle social e participação em saneamento constituem certamente temas da mais importante atualidade no Brasil, país que acumula significativo déficit de democracia nas políticas públicas e na gestão dos serviços de saneamento, não tendo ainda superado o modelo centralizador e pouco aberto à participação, característico de sua evolução ao longo de largos períodos históricos, muitos dos quais em que a democracia não era a marca dominante. Em outros setores das políticas públicas existem situações em que este processo de superação encontra-se em estágio mais avançado. Como exemplo pode-se citar a estrutura dos conselhos de saúde e educação, os fóruns com a participação da sociedade civil que definem o licenciamento das intervenções impactantes no âmbito da política de meio ambiente, a dinâmica participativa na elaboração dos planos diretores e a organização dos comitês de

baciaperante a política de recursos hídricos. Estes exemplos de processos participativos, mesmo que ainda sejam carentes de aperfeiçoamento, contrastam com as experiências relativas à área do saneamento, evidenciando a proporção em que este setor deixou de avançar rumo a um ambiente mais democrático(HELLER; REZENDE; HELLER, 2007).

Nesse sentido, as perspectivas para a superação do referido déficitconvergem para a necessidade de uma adequada compreensão dos processos de participação e controle social em saneamento. Dessa forma, os estudos relativos à temática são de grande importância para a construção e aperfeiçoamento dos processos de planejamento e gestão do saneamento básico, indo de encontro, inclusive, com as disposições da recente legislação para o setor.

## **1.2. Hipótese**

Considera-se que a incorporação de mecanismos de participação e controle socialseja essencial junto aos processos de gestão do saneamento básico no município de Florianópolis.



## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

Identificar os principais mecanismos de participação e controle social incorporados atualmente nos processos de gestão do saneamento básico no município de Florianópolis.

### **2.2. Objetivos específicos**

- Examinar a política municipal de saneamento ambiental no âmbito das disposições sobre participação e controle social;
- Analisar o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico enquanto instrumento para a gestão do saneamento básico nas questões relativas à participação e ao controle social;
- Descrever a composição do Conselho Municipal de Saneamento Básico do município de Florianópolis.





### 3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

#### 3.1. Saneamento Básico

Para entrar no debate relativo ao conceito de Saneamento Básico se faz necessária uma revisão das raízes do mesmo.

A primeira abordagem se refere ao conceito de saneamento, cuja definição mais difundida é a proposta pela Organização Mundial da Saúde (OMS), onde o saneamento é definido como o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o seu bem-estar físico, mental e social (OLIVEIRA, 2003).

De acordo com Souza *et al* (2007), o saneamento possui as dimensões preventista e promocial da saúde. A dimensão preventista ocorre enquanto intervenção de engenharia e educação ambiental para colocar obstáculos à transmissão de doenças e garantindo a salubridade ambiental. A dimensão promocial da saúde, por sua vez, ocorre como intervenção multidimensional (física, social, econômica, política e cultural) no ambiente, voltado para ações integradas que sustentem e adaptem ao contexto local os sistemas de engenharia, articulando os setores da sociedade para o fortalecimento desta.

Outra definição bastante usual para saneamento é a de Menezes (1984), definindo-o como *"o conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde"*. Para Ferreira (2000), a noção de saneamento está vinculada à de higiene, sendo assim a busca da saúde se dá pelo o conjunto das duas ações interligadas. Uma definição que acaba por sintetizar as acima apresentadas é a definição adotada pelo Ministério do Meio Ambiente: *"saneamento compreende um conjunto de ações sobre o meio ambiente no qual vivem as populações, visando garantir a elas condições de salubridade, que protejam a sua saúde"* (MMA, 2006).

A partir do conceito de saneamento surgem duas vertentes mais complexas, o conceito de saneamento ambiental e o conceito de saneamento básico.

No Brasil, a lei 11.445 de 2007 conceitua o saneamento básico como:

*...conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento público de água potável desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2008).*

Já o conceito de saneamento ambiental emerge na década de 70 pela necessidade de incorporar a problemática ambiental ao debate de instituições governamentais e da sociedade civil (BRASIL, 2005).

*O conceito de Saneamento Ambiental possui uma abrangência que historicamente foi construída com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos urbanos, o manejo de águas pluviais urbanas, o controle de vetores, a disciplina de ocupação e uso do solo, a fim de promover a melhoria das condições de vida urbana e rural. Dentro desse conceito mais amplo, um recorte cada vez mais utilizado para uma parte do Saneamento Ambiental é a classificação de Saneamento Básico, que envolve os sistemas e serviços para o*

### **3.2. Política Nacional do Saneamento Básico**

O saneamento é garantido constitucionalmente como bem comum desde 1988. Entretanto, as ações efetivas de planejamento e gestão possuem um histórico de descontinuidade no Brasil. As experiências em planejamento no país, em geral não constituem objetos de estudos sistemáticos. Pode-se dizer que boa parcela da precariedade dos serviços de saneamento tem como causa o vazio regulatório que acompanhou a trajetória brasileira do setor até janeiro de 2007. Além da ausência de priorização desta questão por parte do governo federal, verifica-se a resistência de setores que indispostos ao controle de suas atividades resistiram às propostas de regulação efetiva dos serviços (BRASIL, 2006).

Entre as leis federais mais importantes aplicáveis ao setor de saneamento pode-se citar a Lei Nº 11.445/2007 – Lei do Saneamento Básico –, regulamentada pelo Decreto Nº 7.217/2010, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Em termos de competência institucional e legal, a promulgação desta lei criou um marco divisório bem definido para o setor de saneamento no Estado brasileiro, pois possui regras mínimas de relacionamento entre titulares, prestadores de serviços e usuários dos serviços de saneamento básico, a partir das quais os municípios deverão estabelecer legislação, normas e entidades próprias de regulação para as atividades operacionais relacionadas a estes serviços (FLORIANÓPOLIS, 2010).

A Política Nacional para o Saneamento Básico teve seu processo de construção iniciado em 2005 por meio do projeto de lei 5.295. Em 5 de janeiro de 2007, foi instituída a lei 11.445 estabelecendo “*as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico*”.

A lei 11.445/2007 representa o marco regulatório para o saneamento no Brasil e suas diretrizes devem ser seguidas pelos municípios. Esta lei consiste em 60 artigos dispostos e organizados nos capítulos listados a seguir: I. Princípios Fundamentais; II. Exercício da Titularidade; III. Prestação Regionalizada de serviços públicos de SB; IV. Planejamento; V. Regulação; VI. Aspectos Econômicos e Sociais; VII. Aspectos Técnicos; VIII. Participação de órgãos colegiados no controle social, IX. Política *Federal* de Saneamento Básico e X. Disposições Finais.

A partir da promulgação da Lei Nº 11.445/2007, cabe ao município, como titular dos serviços públicos, formular a política de saneamento básico, elaborar o seu plano municipal de saneamento, definir o ente responsável pela regulação e fiscalização, adotar parâmetros de controle dos serviços executados pelo operador, fixar direitos e deveres dos usuários, estabelecer mecanismos de controle social, promover a universalização ao acesso dos serviços de saneamento básico, definir metas, entre outras ações. De acordo com o disposto na lei, os titulares dos serviços poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação de tais serviços, estando responsáveis, obrigatoriamente, pelos processos de planejamento.

O Artigo 2º traz os princípios fundamentais para a prestação dos serviços de saneamento básico. Entre eles, vale aqui destacar o inciso IV, que trata do controle social como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

O capítulo IV, do planejamento, definiu os elementos obrigatórios dos planos para a prestação dos serviços de saneamento. Conforme é apresentado pelo Artigo 19º, os planos deverão apresentar, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O mesmo artigo assegura que os planos de saneamento básico sejam editados pelos titulares, assim como a ampla divulgação das propostas e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

Além das audiências e consultas públicas, a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo é outro instrumento recomendado pela lei para o controle social dos serviços públicos de saneamento. De acordo com o que é apresentado pelo Artigo 47º, tais órgãos devem assegurar a participação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor do saneamento básico, dos prestadores de serviços públicos de saneamento, dos usuários de serviços de saneamento básico e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

### **3.3. Participação e Controle Social**

De acordo com os autores Heller, Rezende e Heller (2007) entende-se controle social e participação como a participação de usuários e não-usuários dos serviços de saneamento na sua provisão, no acompanhamento e fiscalização da sua prestação e, ou, no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas. Enquanto a participação dos usuários situa-se no âmbito dos direitos do consumidor, a participação dos não-usuários refere-se à dimensão do direito à cidadania, que deveria ser assegurado a todos os indivíduos de uma sociedade. Nesse sentido, é importante compreender que o conceito de cidadania depende da concepção da organização política da sociedade, a qual reconhecerá, em maior ou menor grau, os direitos de seus habitantes e seus espaços de participação.

No campo da cidadania, a participação é reconhecida como um grupo de direitos que inclui a participação nas decisões da burocracia pública e de controle da ação do capital. A combinação dos direitos de participação com os direitos políticos pode formar uma adequada base para estabelecer o tipo de participação, a qual deveria, idealmente, assegurar a impessoalidade, a justiça, a honestidade e a responsabilidade na gestão dos serviços e no uso dos recursos arrecadados do público, assim como promover a equidade e reduzir a reprodução de privilégios acumulados por segmentos sociais (JANOSKI, 1989, citado por HELLER; REZENDE; HELLER, 2007).

O grau de participação dos cidadãos e o controle social em um processo político deve indicar a compreensão do papel de cada um dos atores envolvidos e de seu grau de influência no processo. Assim, considera-se que as tipologias próprias para fazer esta avaliação são ferramentas importantes na avaliação de políticas públicas. O trabalho de Heller, Rezende e Heller (2007) discorre em alguns exemplos de tipologias utilizadas na avaliação da participação e controle social, os quais são apresentados, em síntese, a seguir:

- Webler, Tuler e Krueger (2001) destacam cinco atributos de um bom processo participativo: aquisição e manutenção de legitimidade popular, facilitação da discussão ideológica, justiça do processo, luta de poder entre interesses locais e externos, liderança e compromisso.
- Arnstein (1969) desenvolveu a mais clássica das tipologias, onde os níveis de participação social são representados em uma escala que caracteriza a ascensão do poder de influência dos cidadãos até o pleno exercício da cidadania. Nessa proposta, a escala é composta por vários degraus, tais quais: a manipulação, a terapia, a informação, a consulta, o envolvimento, a parceria, a transferência do poder, e o controle dos cidadãos.
- Bernardes, Scárdua e Campana (2006), no “Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento” apresentam um modelo classificatório de participação social no qual atribuem sete níveis de participação: no nível 0 não há qualquer forma de envolvimento da comunidade; o nível 1 refere-se à informação; o nível 2 à consulta; o nível 3 à opinião; o nível 4 à elaboração conjunta; o nível 5 ao poder delegado e; o nível 6 ao controle do processo.
- Heyd e Neef (2006) propõe a classificação da forma de participação em sete níveis, quais sejam: a participação passiva; a participação como informação cedida; a participação por consulta; a participação para subsídios materiais; a participação funcional; a participação interativa e; a participação institucionalizada.

Em resumo aos modelos apresentados, os autoresevidenciam a classificação do início de um processo participatório caracterizado por uma participação unidirecional, na qual o cidadão toma conhecimento do processo decisório mas não exerce influência. Por outro lado, há um estágio mais avançado, em que a população exerce alguma influência no processo decisório, e um estágio final onde ocorre a transferência do poder à população.

Numa perspectiva histórica, a maioria das conquistas relativas ao saneamento esteve associada às intervenções das classes sociais mais intelectualizadas, as quais, muitas vezes, lograram mobilizar os segmentos mais pobres da sociedade na busca pelo “bem comum”. No entanto, pode-se afirmar que a participação da população nos processos que definiram as políticas de saneamento no país distribuiu-se, notempo e no espaço, com pesos distintos, em níveis diferentes e não necessariamente hierárquicos de participação. De fato, a história do saneamento do Brasil revela poucas situações de participação e controle social e, nessas, baixo nível nas escalas de participação. Tal constatação resulta do traço de centralização e autoritarismo que caracterizou o setor, bem como das próprias orientações do Estado brasileiro. Os momentos de participação em geral mostram processos por iniciativa das elites do país, ao lado de movimentos populares de caráter reivindicatório. Além disso, as poucas experiências de participação mais substantiva, antes de terem sido uma concessão do Estado, foram conquistas dos usuários e não-usuários dos serviços (HELLER; REZENDE; HELLER, 2007).

### ***3.3.1. Conselhos de saneamento básico***

Conforme discutido anteriormente, o controle social exigido na Lei nº 11.445/2007 poderá ser realizado por meio de órgãos colegiados de caráter consultivo, compostos pelos titulares dos serviços, entidades governamentais relacionadas ao setor de saneamento básico, prestadores e usuários de serviços de saneamento básico, além de entidades técnicas e de organizações da sociedade.

Galvão Jr. e Ximenes (2007) afirmam que o controle social exercido por conselhos municipais setoriais pode contribuir como instrumento de apoio à regulação da prestação dos

serviços de água e esgoto. No entanto, existem alguns fatores que precisam ser superados para que esta contribuição ocorra de forma efetiva. Os autores destacam os seguintes desafios:

- O caráter consultivo dos conselhos, conforme definido pela Lei nº 11.445/2007, faz com que as decisões tomadas pelos conselhos municipais de saneamento estejam restritas ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento. A ausência de poderes mais concretos pode levar ao descrédito desta instituição de controle social.
- O funcionamento do conselho pressupõe o livre acesso às informações sobre a prestação dos serviços, que deve ocorrer de forma adequada e tempestiva. Deve-se também considerar que a participação precisa ser qualificada em informações e conhecimentos sobre o funcionamento da estrutura estatal. Isto é necessário para que não-técnicos possam ter condições de igualdade para participar das decisões do conselho. Portanto, deve haver a capacitação dos conselheiros municipais e a promoção das condições mínimas para que os atores estejam aptos ao controle social.
- O caráter intersetorial do saneamento básico com as áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e planejamento urbano aponta para a necessidade de integração entre os diversos conselhos que representam estas áreas. No entanto, diversidade de conselhos em um município pode ser um fator complicador para a estruturação dos colegiados de saneamento básico, uma vez que o mesmo necessitará a organização de uma participação qualificada.

O setor de saneamento básico que ora inicia um processo de regulação e controle social dos serviços necessita definir seu próprio modelo institucional de conselho setorial, no sentido de demarcar um formato apropriado às suas especificidades. Para avançar na construção deste novo modelo de controle social é preciso superar enormes e complexos desafios: fortalecimento institucional, capacitação dos conselheiros, disponibilidade tempestiva em formato adequado das informações sobre a prestação de serviços, e articulação intersetorial com conselhos das áreas de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano. Neste sentido, as agências reguladoras estaduais e municipais serão parceiros fundamentais dos conselhos setoriais e, conseqüentemente, atuarão no fortalecimento do controle social da prestação dos serviços de saneamento básico. Não obstante, pouco tempo de existência, as agências reguladoras já dispõem de diversos instrumentos de controle, a exemplo de ouvidorias, audiências e consultas públicas, que poderão ser compartilhadas junto aos conselhos a serem criados. Da mesma forma, as agências também poderão exercer papel decisivo no processo de capacitação dos conselhos e na difusão de informação (GALVÃO Jr.; XIMENES, 2007).

### **3.3.2. Audiências públicas**

Mendes *et al* (2007) afirma que as consultas à população sobre as ações da administração pública em audiências públicas são recentes no cenário nacional brasileiro. A audiência pública é um dos instrumentos que garante à sociedade civil a oportunidade de participar diretamente da discussão de assuntos relacionados à coletividade na gestão da administração pública. No Brasil, a audiência pública nasce como um procedimento de consulta à sociedade nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de profundo impacto ambiental como canal de participação da comunidade nas decisões locais, possibilitando ao público afetado o acesso à informação ambiental. Assim, elas surgem como resposta ao anseio da sociedade brasileira ao buscar maior participação nas discussões das questões do país, principalmente as ambientais.

Soares (2002citado por MENDES *et al*, 2007), pontua que a audiência pública é um instrumento de decisão política ou legal com legitimidade e transparência, pois trata-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, na qual a autoridade competente abre espaço para que todos os atores sociais envolvidos, a sociedade civil, tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las conforme seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as. Segundo a autora, a audiência pública é também um instrumento de conscientização comunitária, pois propicia à sociedade esclarecimentos sobre diversas questões que envolvem o seu cotidiano, e muitas vezes alerta sobre assuntos até então aparentemente menos relevantes.

A audiência pública pode também ser compreendida como um dos instrumentos que garantem à sociedade civil a oportunidade de participar diretamente da discussão de assuntos relacionados à coletividade na gestão da administração pública, possibilitando informar-se sobre um empreendimento/projeto/plano/intervenção a ser realizado, debater sobre ele e opinar sobre seus efeitos nas suas vidas. Entretanto, para a autora, a audiência pública tem suas limitações em garantir a participação popular mais efetiva nas tomadas de decisão em virtude da sua natureza pontual de finalização de um processo de consulta (MARCATTO, 2005, citado por MENDES *et al*, 2007).

Mendes *et al* (2007) entende que as audiências públicas podem desencadear uma série de possibilidades, entre elas: mobilização da população, sentimento de “pertencimento” da população, transparência no processo decisório, aumento da credibilidade institucional, diminuição dos ruídos comunicativos. Para alcançar tais avanços é necessário criar canais de participação popular de fato nas audiências, mediante mecanismos de fácil compreensão pelos participantes e trabalhando anteriormente a audiência, as informações do projeto/programa com a população envolvida. O autor apresenta ainda uma série de limites encontrados atualmente na realização das audiências públicas, resumidos a seguir:

- *Ausência de cultura em audiências públicas dos atores/gestores:* Esta modalidade de consultas populares sobre as ações públicas ainda está em fase de assimilação para a sociedade e para os gestores públicos. Para garantir a participação popular ativa e o diálogo entre os atores envolvidos se faz necessária a criação de instrumentos e metodologias específicas.
- *Informação nova/ o processo comunicativo:* A comunicação pressupõe a existência de um repertório e de um código comuns entre o emissor (comunicador) e o receptor (público-alvo). São necessárias certas características no processo que levem à otimização do processo comunicativo, tais como: habilidade comunicativa da própria fonte; credibilidade da fonte e; adequação do cenário aos propósitos da fonte. De modo geral, os assuntos tratados nas audiências públicas são complexos e desconhecidos da população. Ademais, a apresentação dos projetos e propostas de serviços é feita, quase sempre, por especialistas no assunto, mas sem habilidade como comunicadores dessa informação. Neste cenário, os ruídos comunicativos desencadeados por uma má comunicação são frequentes. Portanto, para superar essas falhas, a comunicação em uma audiência pública precisa ser feita por um profissional qualificado que leve em consideração os diferentes graus de compreensão do público presente.
- *Introdução de novos serviços/novas posturas:* A introdução de um instrumento de controle social obrigatório, as audiências públicas, altera o funcionamento das agências reguladoras e das prestadoras de serviço de tal forma que estas passam a ser responsáveis pela comunicação das informações sobre a prestação de serviços para a comunidade.

- *A participação popular nos processos decisórios das audiências públicas:* a participação popular efetiva da comunidade nas tomadas de decisão pode ser reconhecida como o principal desafio das audiências públicas. Em uma participação ativa, a população participa dos processos de tomadas de decisão de forma representativa.

Tendo em vista estes limites, Mourão (2001, citado por MENDES *et al*, 2007) afirma que para conseguir um suporte claro da opinião pública e uma resposta positiva da sociedade, as audiências públicas devem ser precedidas de várias fases: (i) Ampla divulgação das audiências públicas em jornais de circulação; (ii) Acesso e divulgação das informações técnicas do projeto/política à sociedade de forma mais clara e aberta e; (iii) Reuniões prévias com cada segmento organizado envolvido para trabalhar as informações técnicas do projeto numa linguagem mais acessível.

Contudo, um aspecto essencial no setor de saneamento básico são os conflitos provocados por ruídos no processo da ação comunicativa. As audiências públicas que ocorrem como cenário criador ou neutralizador de tais ruídos tornam-se beneficiárias da melhoria qualitativa e quantitativa das ações, visando informar, educar e positivamente influenciar o grande público. Audiências e consultas à população devem e podem ser um espaço de construção coletiva dos anseios da comunidade envolvida, pois quanto mais acesso e participação da sociedade nas diversas etapas do processo de concessão/ regulação mais fácil fica a gestão do serviço ofertado. E quanto mais pulverizado for o processo decisório mais necessária se torna a definição dos instrumentos de regulação, gestão e controle (MENDES *et al*, 2007).





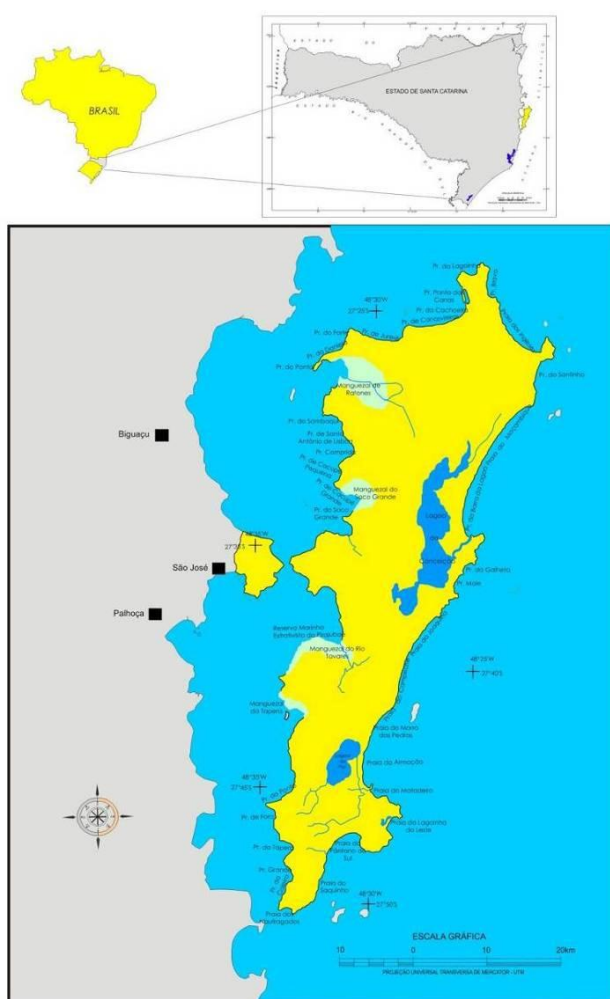
## 4. METODOLOGIA

O presente trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa exploratória do tipo estudo de caso.

### 4.1. Caracterização da área de estudo

O município de Florianópolis é a capital do Estado de Santa Catarina, localizada na Região Sul do Brasil, e ocupa uma área de 438,5 km<sup>2</sup>, entre as coordenadas geográficas 27°10' e 27°50' de latitude sul e 48°25' e 48°35' de longitude oeste. Seu território é constituído por uma parte insular, que apresenta área de 426,6 km<sup>2</sup>, e por uma parte continental, com área de 11,9 km<sup>2</sup>. A Figura 1 apresenta a localização do município dentro do território nacional e estadual.

**Figura 1 – Localização do município de Florianópolis no território nacional e estadual.**

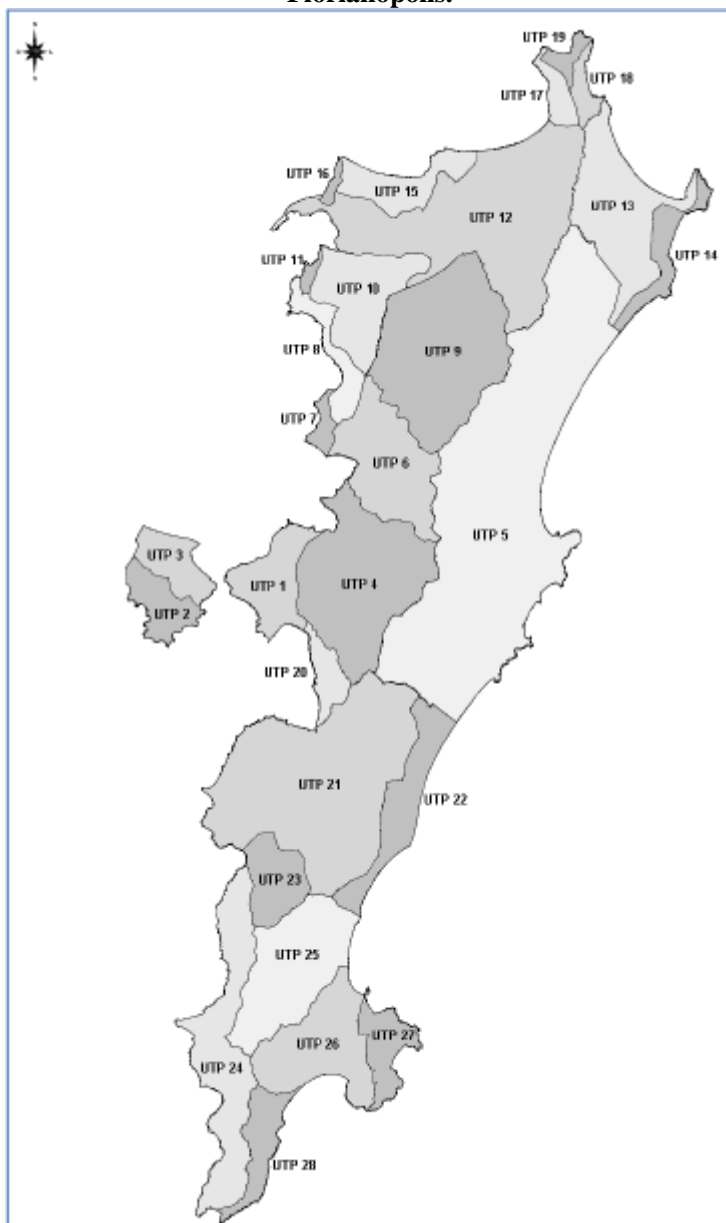


**Fonte: Florianópolis, 2010.**

O Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMISB) divide o município de Florianópolis em vinte e oito unidades territoriais de análise e planejamento (UTP). A

configuração das UTPs foi realizada tomando-se em conta as bacias hidrográficas como unidade de referência. A Figura 2, apresentada a seguir, mostra um esquema da divisão do território de Florianópolis em UTPs.

**Figura 1 - Unidades Territoriais de Análise e Planejamento (UTPs) para o município de Florianópolis.**



**Fonte: Florianópolis, 2010.**

O Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico apresenta um diagnóstico mais recente relativo a situação atual dos serviços públicos de saneamento. Desta forma, a caracterização da área de estudo deste trabalho considerou as informações disponíveis no PMISB de Florianópolis.

Em Florianópolis, o processo de metropolização vem se ampliando nas últimas décadas com uma crescente dependência socioeconômica. Atualmente, nove municípios compõem o Núcleo Metropolitano. A população total da Região da Grande Florianópolis para o ano de 2007 foi de 830.011 habitantes, crescendo 11,82% em relação à população total de 742.272 habitantes em 2000.

O grande aumento populacional se deve em boa parte à alta atratividade migratória para o município, explicada pela presença de serviços de saúde, instituições de ensino superior e concentração do aparelho administrativo estatal.

No estudo de projeção populacional realizado pelo PMISB observa-se que no ano de 2030 a população residente total chegará a 756.251 habitantes e a população total (residente e flutuante) no Município de Florianópolis é estimada em 1.303.118 habitantes, correspondendo a um aumento de 63% em relação à população total atual.

Já em decorrência do aumento populacional observa-se um quadro de pressão por urbanização, porém com carência de planejamento urbano, o que tem permitido ao longo dos anos a implantação de espaços construídos com problemas estruturais crônicos, extrapolando os limites da sustentabilidade natural, sobretudo no setor de saneamento básico. Além disso, também é possível observar dificuldades relativas à adequação da infraestrutura local para atender à crescente população.

Como consequência de fatores relacionados ao crescimento urbano tem-se o aumento do grau de impermeabilização do solo, os desmatamentos para usos urbanos, a erosão das encostas, a intensa poluição dos recursos hídricos, os lançamentos de esgoto doméstico e lixo nos canais e cursos d'água, as ocupações indevidas de locais sob a influência das águas, etc. Outro aspecto de degradação ambiental é identificado em grande parte dos rios e córregos nas áreas urbanizadas do município, boa parte deles se encontra canalizada e/ou retificado e apresentam sinais de contaminação por dejetos de origem doméstica. Pode-se avaliar que estes tipos de degradação, principalmente as que envolvem os recursos hídricos, acabam gerando consequências negativas para o fornecimento dos serviços públicos de saneamento, uma vez que estão inter-relacionados.

O fornecimento de água à população do Município de Florianópolis é realizado por Sistema de Abastecimento de Água – SAA, Solução Alternativa Coletiva – SAC e Soluções Alternativas Individuais – SAI. Os SAAs são operados pela CASAN e atendem a 81% da população residente e 53% da população total (residente + flutuante). Os SACs são operados por empresas privadas ou pela própria comunidade e atendem a 2% da população residente e 1% da população total. Sendo certo que todo o município possui atendimento, estima-se que o restante da população, que corresponde a 17% da população residente e 46% da população total, é atendida por SAIs.

O município de Florianópolis não foge à regra do Brasil quando se trata do setor de esgotamento sanitário. De modo geral as concessionárias não tem sido eficazes na cobertura de atendimento e na qualidade dos serviços prestado. A situação no município pode ser considerada ainda mais alarmante quando são levados em conta os aspectos ecológicos e o acelerado crescimento de zonas urbanas sem infraestrutura adequada para o esgotamento sanitário. Atualmente, o município conta com 11 Sistemas de Esgotamento Sanitário, dos quais apenas um é operado pela iniciativa privada. Mesmo assim, há regiões onde o esgotamento sanitário é realizado por soluções individuais com ou sem tratamento, onde o efluente final é lançado sem qualquer controle nos rios, mar e solo. Os principais exemplos desta situação são os três distritos do Sul da Ilha de Santa Catarina, dentre os quais nenhum apresenta sistema de esgotamento sanitário.

A configuração atual do sistema de drenagem no município tem relação direta com o crescimento urbano não planejado da cidade. Conforme já comentado, o crescimento urbano acelerado provocou o aumento da impermeabilização do solo, os desmatamentos, a erosão, as

ocupações indevidas de locais sob influência das águas (manguezais, fundos de vales, leitos secundários de rios e encostas de morros), as ocupações do leito dos canais e a utilização incorreta dos canais como depósito de resíduos e efluentes domésticos. Detecta-se que muitos trechos do Sistema de Drenagem possuem escoamento superficial nas vias públicas e que não existem poços de visita interligados ao Sistema de Drenagem Pluvial, o que dificultava os trabalhos de manutenção dos mesmos. Além disso, o modo como se configurou a ocupação urbana, tanto em áreas regulamentadas como em áreas não regulamentadas, caracterizam, muitas vezes, situações sujeitas a alagamentos e inundações. Este quadro acaba refletindo negativamente sobre a população residente, principalmente nas que estão alocadas em regiões mais propícias a sofrer danos com enchentes e alagamento. Em resumo, o atual Sistema de Drenagem Urbana apresenta como principais deficiências a falta de manutenção dos equipamentos de drenagem, o lançamento de resíduos e esgotos nos canais de drenagem, a impermeabilização do solo, a ocupação de áreas de preservação permanente e a existência de deficiências na ordenação institucional no contexto da administração pública.

No âmbito dos resíduos sólidos, a quantidade de lixo coletada em Florianópolis, somando-se o lixo convencional e seletivo, está entre 10.500 t/mês. A composição é variável de acordo com as regiões, uma vez que é resultado dos diferentes hábitos e costumes da população, da atividade econômica dominante, dos padrões de vida e outras condições locais variáveis. A principal deficiência ocorre no mês de Janeiro, onde o acréscimo na geração de resíduos chega a quase 40%. Neste período a cidade recebe uma enorme população flutuante, fato que dificulta o planejamento para a prestação deste tipo de serviço.

#### **4.2. Procedimentos de coleta de dados**

Para responder aos objetivos da pesquisa, foi realizada uma coleta de dados secundários. Esta etapa consistiu na realização de uma pesquisa documental referente aos mecanismos de participação e controle social atualmente incorporados nos processos de gestão do saneamento básico no município de Florianópolis.

Os documentos estudados referem-se à Política Municipal de Saneamento Ambiental, ao Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico, à estruturação das Audiências Públicas e ao Conselho Municipal de Saneamento Básico.

Mais especificamente, foram analisados os seguintes documentos:

- Lei nº 7474 de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental, cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências.
- Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico. O documento utilizado no estudo encontra-se disponível no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.
- Regimento Interno das Audiências Públicas. O documento utilizado no estudo encontra-se disponível no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.
- Regimento Interno do Conselho Municipal de Saneamento Básico. O documento utilizado no estudo encontra-se disponível no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental.

A discussão dos documentos em estudo é apresentada a seguir.





## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1. Política municipal de saneamento ambiental

A Lei nº 7474/2007, de 20 de novembro de 2007 dispõe sobre a política municipal de saneamento ambiental, cria o conselho municipal de saneamento, autoriza convênio com a CASAN e dá outras providências.

Seguindo as disposições da Lei nº 11.445/2007, a política municipal de saneamento básico foi construída com base nas normas, diretrizes e conceitos estabelecidos na política nacional. Inclusive, a definição de seus princípios coincide com o apresentado no nível federal. O Artigo 2º, no inciso IV, traz a definição de controle social: conjunto de mecanismo e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

No âmbito dos órgãos formuladores e executores da política ambiental, a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, auxiliada pelo Conselho Municipal de Saneamento, deve assumir tais competências.

Nos termos da lei em estudo, fica criado o Conselho Municipal de Saneamento Básico de caráter consultivo, sendo assegurada a representação de forma paritária das organizações. Nesse sentido, a política apresenta a composição do conselho, tal qual é listado abaixo.

#### Representações do Governo Municipal:

- *Titulares de serviço:* Gabinete do Prefeito;
- *Representantes de órgãos do governo municipal relacionado ao setor de Saneamento Básico:* Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Obras; Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos; Vigilância Sanitária; Fundação Municipal do Meio Ambiente; Procuradoria Geral; Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis; Secretaria Municipal de Turismo; Secretaria Municipal do Continente.

#### Representações de Entidades não governamentais, técnicas, prestadoras de serviços e usuários de saneamento básico:

- *Representantes dos prestadores de serviços públicos:* Companhia de Melhoramentos da Capital; Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.
- *Representantes dos usuários de saneamento básico:* Associação Comercial, Industrial e Lojista de Florianópolis; Associação de moradores e entidades comunitárias; União Florianopolitana das Entidades Comunitárias.
- *Representantes de entidades técnicas:* Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental; Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura;
- *Representantes de organizações da sociedade civil:* Sindicato dos Trabalhadores de Água e Esgoto; Entidades não governamentais relacionadas ao saneamento básico, amareicultura e ao meio ambiente; Sindicato patronal da construção civil.
- *Representante de entidades de defesa do consumidor:* PROCON Municipal.

Ainda nas disposições sobre o Conselho Municipal de Saneamento Básico, fica previsto o mandato de 2 anos para cada conselheiro, assim como a indicação de um suplente.

Em primeira instância, a atribuição do Conselho é auxiliar o Poder Executivo na formulação da política municipal de saneamento básico e na validação do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Além das considerações sobre o Conselho Municipal de Saneamento Básico, a Lei nº 7474/2007 trás diretrizes para a construção do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Nesse aspecto, vale ressaltar as disposições da política em relação à realização de audiências públicas locais para a complementação e validação do Plano Municipal de Saneamento Básico. O Artigo 12º estabelece que as audiências públicas devem ser realizadas com o objetivo de estabelecer a discussão acerca do conteúdo do plano e de adaptá-lo às especificidades geográficas, sociais, econômicas e culturais de cada localidade.

## **5.2. Plano municipal integrado de saneamento básico**

A elaboração do PMISBdo Município de Florianópolis se deu por meio de uma parceria realizada entre a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental – SMHSAe a Empresa MPBSaneamento Ltda. Para a construção do plano foram nomeados dois Grupos Técnicos Executivos: (i) o Grupo Técnico Executivo – GTE, composto por técnicos do executivo municipal e especialistas no objeto do PMISB, incumbidos de analisar e aprovar os produtos propostos no âmbito do contrato, assim como tomar todas as medidas gerenciais e administrativas necessárias para a execução dos trabalhos; e (ii) o Grupo Técnico Executivo Ampliado – GTEA, formado por representantes de entidades não-governamentais, técnicas, prestadoras de serviços e por usuários de saneamento básico, que deverão, em caráter consultivo, acompanhar os trabalhos de análise, avaliação e emitir parecer sobre os produtos propostos.

A composição do GTEA contou com representantes de diversas organizações: (i) Câmara Municipal de Vereadores de Florianópolis; (ii) Associação Comercial e Industrial de Florianópolis – ACIF; (iii) Ordem dos Advogados do Brasil Seção Santa Catarina – OAB/SC; (iv) Fundação do Meio Ambiente – FATMA; (v) Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia de Santa Catarina – CREA/SC; (vi) Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental Seção Santa Catarina – ABES/SC; (vii) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável – SDS; (viii) Secretaria Municipal de Obras – SM; (ix) Secretaria do Continente – SMC; (x) Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF; (xi) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; (xii) Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN; (xiii) Companhia de Melhoramento da Capital – COMCAP; (xiv) HABITASUL Unidade Jurerê Internacional.

Na tentativa de convergir opiniões para a execução do PMISB, seu processo de construção contou com uma Oficina de Capacitação, onde foram discutidas as etapas de elaboração do PMISB e estabelecido o cronograma de trabalho entre o GTE e a equipe da MPB Saneamento Ltda, para acompanhamento dos produtos, desde a elaboração até a respectiva aprovação. Além disso, o processo de construção do plano também contou com a realização de reuniões com o GTEA e o Conselho Municipal de Saneamento Básico, para que fossem apresentadas as recomendações de ajustes consideradas necessárias antes da aprovação de cada produto.

Um aspecto importante é a articulação entre o plano de saneamento e o plano diretor da cidade. Este último pressupõe a participação permanente e descentralizada da comunidade no seu processo construtivo, significando que deve estar envolvida na definição dos objetivos adotados para o desenvolvimento urbano de sua cidade, por meio da participação em debates, consultas e audiências públicas. Considerando a interdependência entre as diretrizes obtidas



nos processos participativos do plano diretos e as diretrizes do plano de saneamento, fez-se necessário e conveniente adotar as diretrizes do plano diretor relacionadas ao saneamento básico na metodologia de construção PMISB de Florianópolis.

A principal ferramenta adotada pela equipe executora do plano para a realização do planejamento relativo ao saneamento básico foi a construção de cenários futuros. Esta metodologia permitiu a integração das ações que atendem às questões financeiras, ecológicas, sociais e tecnológicas, permitindo uma percepção da evolução do presente para o futuro. De acordo com o que é apresentado, cenários futuros não são previsões, mas sim imagens alternativas do futuro que foram subsidiadas por conhecimento técnico, diagnósticos e demandas da comunidade expressas no processo construtivo do Plano Diretor Participativo.

De fato, o PMISB de Florianópolis foi concebido com o propósito de se tornar o marco lógico e executivo do planejamento para o setor de saneamento básico. Para isto, o plano define diretrizes, programas e ações prioritárias com vistas ao ano de 2028, envolvendo os quatro eixos do saneamento básico. No que consta sobre os princípios e diretrizes do programa de gestão do PMISB, destaca-se:

- Ênfase na definição de mecanismos de gestão (aspectos legais, institucionais, de planejamento e da base de informações), apoiados em estudos e projetos consistentes sob o ponto de vista técnico;
- Proposição de arranjo institucional, a fim de promover o fortalecimento institucional da SMHSA;
- Estruturação de um sistema de informações capaz de ordenar o fluxo, acesso e disponibilização das informações inerentes aos setores e ao Plano, que se configure como sistema de apoio à decisão.

Com o objetivo de divulgar as características, critérios e procedimentos do PMISB, foi realizado um processo de divulgação do plano, que visava, mais especificamente, garantir que as instituições públicas e privadas, bem como as concessionárias prestadoras de serviço, tenham amplo conhecimento das ações do plano e suas respectivas responsabilidades, manter mobilizada a população e assegurar o amplo conhecimento das ações necessárias para a efetiva implementação do PMISB, bem como das suas responsabilidades e transparecer as atividades do plano.

A preparação dos conteúdos da campanha de divulgação levou em consideração o acoplamento de informações referentes aos seguintes elementos essenciais:

- Estratégias e políticas federais, estaduais e municipais sobre o Saneamento Básico;
- Princípios, objetivos e diretrizes do PMISB;
- Objetivos específicos e metas de cada Setor do PMISB;
- Programas e projetos a serem implantados para a operacionalização do plano.
- Procedimentos de avaliação e monitoramento do PMISB.

A campanha de divulgação do Plano teve suas atividades assumidas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, uma vez que de acordo com a legislação, estas atividades devem ser promovidas pelo titular do serviço. Nesse sentido, o setor responsável pelo saneamento, no caso a Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental, responsabilizou-se pela execução das seguintes atividades:

- Implantação do Sistema de Informações de Saneamento Básico de Florianópolis (SISFLOR);
- Alocação de técnicos especializados em supervisão, acompanhamento e contratação dos serviços para elaboração de cartilhas, boletins e panfletos, e meios de divulgação.
- Estabelecimento de um serviço de recepção de queixas e denúncias sobre andamento do Plano (Ouvidoria).

Além das acima citadas, a SMHSA também deve, na medida em que sua própria estrutura e capacidade permitir, desenvolver ações de divulgação, tais quais:

- Compatibilização com outros sistemas de informações municipais e atualização permanente das informações disponibilizadas através do SISFLOR;
- Auxiliar o Conselho Municipal de Saneamento Básico para realização da Conferência Municipal de Saneamento Básico,
- Realizar palestras e seminários abordando os conceitos das atividades do plano, apresentando a proposta de programação ao Conselho Municipal de Saneamento Básico, para sua avaliação e recomendações.
- Capacitações e Treinamentos para servidores através de reuniões especiais e oficinas organizadas pela SMHSA-PMF para amplo conhecimento das ações do plano, bem como das responsabilidades de cada entidade para uma efetiva implementação do Plano;
- Produção de Boletins, cartilhas, cartazes, pôsteres, panfletos para serem utilizados e/ou entregues na ocorrência de seminários, palestras, treinamento e outros eventos e divulgação do Plano.

Pode-se constatar grande preocupação, por parte dos executores do PMISB, no planejamento de ações que promovam o acesso a informações relativas ao saneamento básico. Além de propiciar mais oportunidades de participação, essas medidas também objetivam, entre outros, a implantação de uma rede de monitoramento e avaliação e a elaboração de planos de contingência. Nesse sentido, destaca-se a importância de se desenvolver ações para auxiliar a comunicação entre os atores e setores sociais envolvidos.

### **5.2.1. Audiências públicas**

Durante a fase de validação do PMISB, foram realizadas audiências públicas locais para a apresentação do plano preliminar à população. Reconhecendo a audiência pública como um dos principais mecanismos de participação e controle social, esta etapa da discussão pretende apresentar os principais aspectos do Regimento Interno da Audiência Pública, documento disponível em meio digital na página da SMHSA.

De acordo com o regimento, o objetivo principal da realização das audiências públicas é apresentar, divulgar e discutir o PMISB, o qual é definido como instrumento base para a implementação de políticas públicas visando à universalização do atendimento e à eficácia das metas e ações na área de saneamento com foco no alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental.

A participação nas audiências públicas foi assegurada para qualquer pessoa e aos meios de comunicação, estando a condução da mesma sob responsabilidade do Secretário da SMHSA com o apoio da equipe técnica da Empresa MPB Engenharia, responsável pela elaboração do PMISB. Dentre as prerrogativas do Secretário, neste caso o Presidente da Audiência Pública, pode-se destacar a decisão sobre a pertinência das intervenções orais e das questões formuladas e sobre a interrupção, suspensão, prorrogação ou postergação da sessão, bem como sua reabertura ou continuação, quando o reputar conveniente, de ofício ou a pedido de algum participante;

Com vistas a facilitar o processo de acompanhamento posterior das questões levantadas durante a audiência, o regimento prevê ações como o registro do conteúdo das intervenções, a sistematização das informações, a elaboração da ata da Sessão e a guarda da documentação produzida na audiência.

Conforme já mencionado, qualquer cidadão ou cidadã residente em Florianópolis, interessado em contribuir com o processo está apto a participar das audiências, estabelecidos

seus direitos e deveres. Na perspectiva dos direitos, está a livre manifestação das opiniões do participante sobre as questões tratadas no âmbito da Audiência Pública e o debate acerca das questões tratadas no âmbito da audiência pública. Os deveres, por sua vez, referem-se ao respeito do regimento interno da audiência pública e do tempo estabelecido para intervenção. Além disso, é dever do participante tratar com respeito e civilidade os demais participantes e os organizadores.

São diversas as regras que ditam a dinâmica da audiência. No que diz respeito à intervenção dos participantes, destaca-se as seguintes:

- A inscrição deverá ser realizada após a abertura da audiência, por meio de ficha de inscrição e encerrar-se-á após a exposição de cada tema.
- A inscrição das perguntas ou sugestões deverá ser realizada por escrito, durante a exposição de cada eixo (tema), através de ficha de inscrição. As fichas serão disponibilizadas pelos secretários responsáveis, devendo estas ser entregues aos mesmos, num prazo de até 5 (cinco) minutos após o término de cada exposição.
- Os participantes dispõem de dois minutos, observada a ordem de inscrição para manifestação, sendo o questionamento lido pelo Presidente da sessão ou pessoa por ele designada.
- Pode ser permitida uma intervenção oral de um minuto durante manifestação dos participantes, desde que autorizadas pelo Presidente da sessão.
- O participante terá direito a réplica, com o tempo de dois minutos, desde que o questionamento ou observação seja pertinente ao assunto exposto.

A programação da audiência conta com quatro momentos, organizados da seguinte maneira: (i) Apresentação dos objetivos e regras de funcionamento da audiência; (ii) Leitura e exposição – item a item – do conteúdo da versão Preliminar do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico (PMISB) de Florianópolis, pelos responsáveis por sua elaboração; (iii) Debates orais; (iv) Encerramento com a leitura resumida e aprovação dos pontos principais da sessão.

Na parte considerações finais do regimento interno, determina-se que as opiniões, sugestões, críticas ou informações colhidas durante a Audiência Pública terão caráter consultivo, destinando-se à motivação do Executivo Municipal quando da tomada das decisões em face dos debates realizados.

### **5.3. Conselho municipal de saneamento básico**

De acordo com o disposto no seu Regimento Interno, o conselho municipal de saneamento básico é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público, dos usuários de saneamento básico, dos prestadores de serviço público, das entidades técnicas, das organizações da sociedade civil, do sindicato patronal da construção civil e da defesa do consumidor, devidamente constituído, de natureza temporária, de caráter consultivo no âmbito de suas competências.

O artigo 2º estabelece as competências do conselho:

- Auxiliar o Poder Executivo na formulação da política municipal de saneamento básico;
- Sugerir a criação de comissões ou subcomissões para auxiliar no exercício das suas atribuições;
- Facilitar e defender a efetiva participação da sociedade civil no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Emitir orientações e recomendações às comissões e subcomissões;

- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas em reuniões comunitárias e audiências públicas;
- Elaborar e aprovar a criação das Câmaras Técnicas Especializadas em abastecimento de água, drenagem urbana, tarifas, esgotamento sanitário, resíduos sólidos. As câmaras servirão de apoio e suporte técnico, de acordo com as necessidades do conselho.
- Participar ativamente da elaboração e execução da Política Municipal de Saneamento;
- Promover ampla divulgação de suas decisões à população, externando a posição interna do Conselho;
- Participar e opinar sobre a elaboração e implementação dos Planos Diretores de Abastecimento de Água, Drenagem, Esgotamento Sanitário, Limpeza Urbana e Resíduos Sólidos do Município de Florianópolis;
- Buscar o apoio de órgãos e entidades realizadoras de estudo sobre o meio ambiente e saneamento, de modo a dispor de subsídios técnicos e legais na implementação de suas ações;
- Apresentar proposta de Projetos de Lei ao Executivo ou Legislativo, versando sobre a matéria que lhe é de interesse, sempre acompanhados de exposição de motivos;
- Opinar, promover e assessorar sobre medidas destinadas a impedir a execução de obras e construções que possam vir a comprometer o solo, os rios, lagoas, aquíferos subterrâneos, ambiente costeiro, a qualidade do ar e as reservas ambientais do município, buscando o parecer técnico evidenciador do possível dano;
- Promover a conferência Municipal de Saneamento Básico, a cada dois anos.

A composição do conselho municipal de saneamento básico objetiva assegurar a representação de forma paritária. O mesmo é composto por dezoito representantes do Poder Público Municipal e dezoito representantes de organizações da sociedade civil, técnicas, prestadora de serviços e usuários de saneamento básico, defesa do consumidor, conforme as prerrogativas da política municipal de saneamento ambiental. Vale destacar que a representação segue a composição de titulares e suplentes nomeados por Decreto, pelo Chefe do Poder Público Municipal, num mandato de dois anos.

Nas reuniões do conselho os titulares têm direito a voto estando também assegurada a manifestação nos debates e discussões, inclusive do suplente. As decisões tomadas nas reuniões do conselho, assim como os projetos e documentos devem ser encaminhadas ao Prefeito Municipal e aos demais órgãos públicos ligados ao saneamento básico. Além disso, cabe ao conselho promover a divulgação das informações e ações do conselho, garantindo sua transparência e a gestão democrática.

## 6. CONCLUSÃO

Observando as discussões levantadas, fica evidente a importância da participação e do controle social nos processos de gestão do saneamento básico. Em particular, o Município de Florianópolis demonstra engajamento para convergir aos dispostos da Política Nacional do Saneamento Básico, no sentido da construção e do aperfeiçoamento dos mecanismos que possibilitam o envolvimento da população junto aos processos de gestão do saneamento básico. O empenho demonstrado por parte do poder público local para promover a participação reflete a reconheciment dos gestores públicos em relação à necessidade de incorporar este elemento como peça fundamental do planejamento do saneamento básico. Nesse entendimento, a hipótese inicial do presente trabalho é validada.

A partir dos documentos estudados pode-se concluir que os principais mecanismos de participação e controle social utilizados nos processos de gestão do saneamento básico são o Conselho Municipal de Saneamento Básico e as Audiências Públicas. É possível verificar também que outros mecanismos estão presentes na Política Municipal de Saneamento Ambiental, como a previsão da realização de Conferências Municipais de Saneamento Básico e ações que possibilitem o amplo acesso às informações relativas ao saneamento básico. Mesmo que alguns destes mecanismos ainda estejam pouco estruturados, a asseguaração dos mesmos por parte da política municipal impulsiona a evolução dos mesmos ao longo do tempo. Nesse sentido, destaca-se a coerência apresentada pelo PMISB junto à política municipal nas questões relativas à participação e controle social.

No tocante ao Conselho Municipal de Saneamento Básico, chama a atenção alguns fatores que influenciam negativamente na efetividade das ações do conselho, destacando-se a falta de uma metodologia pedagógica que viabilize as discussões em um ambiente com representatividades tão diversas. Além disso, a quantidade excessiva de atribuições especificadas no regimento interno dificulta a identificação das atividades que são efetivamente realizadas.

Por último, as audiências públicas aparecem como principais mecanismos de participação e controle social aplicados nos processos de gestão do saneamento básico no município de Florianópolis. Entretanto, faz-se necessário o aperfeiçoamento das dinâmicas utilizadas, tendo em vista aproximar a linguagem dos técnicos ao entendimento da população e a construção de instrumentos que possibilitem o efetivo aproveitamento, por parte dos gestores, das contribuições oferecidas pelo público participante.



## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os autores estudados durante a realização deste trabalho convergem na ideia de que ainda é necessário um processo de transformação cultural para que possa ocorrer o bom funcionamento dos mecanismos de participação e controle social. Nesse sentido, apresenta-se como essencial a revisão constante dos modelos de participação aplicados nos processos de gestão do saneamento básico.

Observa-se que a disponibilização das informações relativas à realização de audiências públicas, assim como das reuniões do conselho municipal de saneamento básico, ainda é bastante limitada, o que dificultou uma análise mais profunda dos resultados apresentados por estas experiências de participação e controle social realizadas durante a fase de construção do PIMSB.

Um estudo mais aprofundado, centrado na coleta de dados primários por meio de entrevistas estruturadas, poderia estabelecer relações mais específicas entre as ações do poder público e da sociedade civil nos processos de gestão do saneamento básico.





## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº. 11.445 de 5 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento. Brasília, 2006. 152 p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades; Organização Pan-Americana da Saúde. Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações. Brasília, 2005. 89 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas. Caderno Setorial de Recursos Hídricos: Saneamento. Brasília: ANA, 67p, 2006.

\_\_\_\_\_. Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2006.

FERREIRA, Aurélio. Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2000.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 7.474, de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre a política municipal de saneamento ambiental, cria o Conselho Municipal de Saneamento, autoriza convênio com a CASAN e dá outras providências.

GALVÃO Jr., A. C.; XIMEMES, M. M. A. F. Desafios para os conselhos de saneamento básico. In: Alceu de Castro Galvão Junior; Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes. (Org.). Regulação, controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Regulação, controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, 2007, v.01, p. 69-93.

HELLER, L. ; REZENDE, S. C. ;HELLER, P. G. B.Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: Alceu de Castro Galvão Junior, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes. (Org.). Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, 2007.

OLIVEIRA, K. M. Educação sanitária e ambiental na escola pública: uma visão complexa. 185 p. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Engenharia Ambiental. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

MENDES, P. B. M. T.; PAGANINI, W. S.; SILVA, C. C. A. E. ; QUEVEDO, C.M.G. . Audiências Públicas: limites e possibilidades nos processos decisórios. In: Alceu de Castro Galvão Junior; Marfisa Maria de Aguiar Ferreira Ximenes. (Org.). Regulação - Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Regulação - Controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, 2007, v. 01, p. 115-143.

MENEZES, L. C. C. Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida. Revista Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p.55-61, jan/mar, 1984.

MORAES, L. R. S. Conceitos de Saúde e Saneamento. Salvador: DHS/UFBA 6p. , 1993. Não Publicado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS –SC. Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico – PMISB. Produto 11 – Versão Consolidada Final. 2010. 300 p.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; FREITAS, Carlos Machado de; MORAES, Luiz Roberto Santos. Discursos sobre Saneamento, Saúde e Ambiente na Legislação: Uma análise de conceitos e diretrizes. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 12, p. 371-379, 2007.

VIEIRA, Paulo Freire, BERKES, Fikret e SEIXAS, Cristiana S. Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005.